VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 30)
z dnia 30 sierpnia 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 30)

30 sierpnia 2012 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie wniosku Prezydium Sejmu o przedstawienie opinii na temat problemów wynikających z wejścia w życie ustawy o ewidencji ludności, która znosi od dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązek meldunkowy oraz likwiduje rejestry mieszkańców i rejestry zamieszkania cudzoziemców;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu-154 M;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny.

W posiedzeniu udział wzięli: **Kazimierz Czaplicki** – sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej i szef Krajowego Biura Wyborczego wraz ze współpracownikami, **Wojciech Wiewiórowski** – generalny inspektor ochrony danych osobowych wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik –** z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Wojciech Odrowąż-Sypniewski** – naczelnik z Biura Analiz Sejmowych oraz **Tomasz Czech, Robert Durlik, Przemysław Sadłoń i Piotr Świat** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich. Porządek dzienny został państwu doręczony na piśmie. Czy są do niego uwagi? Uwag nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Przechodzimy do jego realizacji. W związku z pierwszym punktem porządku dziennego gościmy na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej generalnego inspektora ochrony danych osobowych pana Wojciecha Wiewiórowskiego oraz przedstawicieli Państwowej Komisji Wyborczej. Witam pana ministra.

Pani marszałek skierowała pismo do przewodniczących Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, w którym prosi o przedstawienie opinii na temat kwestii zawartych w piśmie Państwowej Komisji Wyborczej sygnalizującym problemy, jakie mogą wyniknąć po wejściu w życie ustawy o ewidencji ludności, która to ustawa znosi od 1 stycznia 2014 r. obowiązek meldunkowy oraz likwiduje rejestry mieszkańców i rejestry zamieszkania cudzoziemców.

Nie będę streszczał pisma Państwowej Komisji Wyborczej, bo są z nami jego autorzy. Oddaję głos panu ministrowi Czaplickiemu z prośbą o przedstawienie problemu.

Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej Kazimierz Czaplicki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, rzeczywiście zniesienie z dniem 1 stycznia 2014 r. obowiązku meldunkowego …

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, panie ministrze, że przerywam, ale dla porządku chcę zapytać, czy miał pan okazję już rozmawiać na ten temat na posiedzeniach innych komisji?

Sekretarz PKW Kazimierz Czaplicki:

Nie, jeszcze nie. To jest pierwsze posiedzenie, na które zostaliśmy zaproszeni.

Zniesienie z dniem 1 stycznia 2014 r. obowiązku meldunkowego spowoduje, że żaden organ państwa nie będzie dysponował urzędowym wykazem mieszkańców, co pozwala również ustalić liczbę mieszkańców w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Liczba mieszkańców musi być znana chociażby dla realizacji ich praw obywatelskich. Po pierwsze, liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych opiera się na tak zwanej normie przedstawicielstwa, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez liczbę posłów, czyli na normie, która wskazuje, ilu mieszkańców, a więc wszystkich obywateli, powinno przypadać na jeden mandat poselski. Zmiany w podziale na okręgi wyborcze również wymagają znajomości tej liczby. To są wymogi konstytucyjne. Ustawa – Kodeks wyborczy również uzależnia w wielu przypadkach działania organów wyborczych od znajomości liczby mieszkańców. Przykład pierwszy z brzegu: liczba radnych wybieranych w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw określana jest na podstawie liczby mieszkańców. Od tej liczby zależy liczbowy skład organu stanowiącego danej jednostki terytorialnej. A zatem nie można realizować przepisów i konstytucji, i Kodeksu wyborczego bez znajomości urzędowo ustalonej liczby mieszkańców.

Chcę poinformować Wysoką Komisję, że 1 sierpnia odbyło się w kancelarii premiera pod kierownictwem szefa kancelarii pana ministra Tomasza Arabskiego spotkanie w związku z pismem, które Państwowa Komisja Wyborcza skierowała do Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu i premiera.

Znajomość liczby mieszkańców nie dotyczy wyłącznie prawa wyborczego i stąd prawdopodobnie konferencja u pana ministra Arabskiego, w której uczestniczyli przedstawiciele zainteresowanych resortów: Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a także Głównego Urzędu Statystycznego.

Spotkanie zakończyło się taką konkluzją, że trzeba nad tym pracować, ustalić kierunki działania. Kolejne spotkanie ma się odbyć 10 września. Przedstawiciel GUS indagowany na okoliczność, czy Główny Urząd Statystyczny byłby w stanie generować liczbę mieszkańców, odpowiedział w następujący sposób. Jeśli chodzi o rok 2013 to tak, ale na podstawie wyniku spisu powszechnego, natomiast na przyszłe lata przy tej metodyce badania nie jest w stanie dokładnie sprecyzować liczby mieszkańców.

A dlaczego jest to takie ważne pozwolę sobie zilustrować przykładem. Na stronach GUS ukazała się informacja o liczbie mieszkańców gmin, powiatów, województw na podstawie spisu powszechnego. Według tej informacji ogółem w kraju jest 38.538.447 mieszkańców. Natomiast na podstawie ewidencji ludności, którą jeszcze gminy prowadzą i podają te informacje do rejestru wyborców, ta liczba wynosi 37.723.640 osób. Różnica wynosi 815.000, co odpowiada w praktyce jednemu mandatowi poselskiemu. Gdyby przyjąć dane GUS, trzeba byłoby w 12 okręgach wyborczych do Sejmu dokonać zmian, ale, jak powtarzam, ta liczba nie jest weryfikowalna.

Zatem jest to naprawdę duży problem i, szczerze mówiąc, Państwowa Komisja Wyborcza ma pewne propozycje, które zawarła w Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego, ale propozycje te dotyczą wyłącznie wyborców, a to tylko około 75% całej populacji Polaków. Natomiast, pozwolę sobie jeszcze raz powtórzyć, liczba mieszkańców, a więc nowo narodzonych i osób w każdym wieku, żyjących wszystkich obywateli, musi być znana dla realizacji chociażby przepisów konstytucyjnych i Kodeksu wyborczego, o których pozwoliłem sobie powiedzieć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, Komisja wystąpiła o opinię do Biura Analiz Sejmowych i obydwie opinie, które otrzymaliśmy, wskazują na zasadność uwag Państwowej Komisji Wyborczej. Uwagi te przez specjalistów legislacji i z Biura Analiz Sejmowych są w pełni podzielane.

Pani marszałek prosi nas o stanowisko, więc już w tej chwili można postawić tezę, oczywiście będziemy na ten temat jeszcze dyskutować, jednak chciałbym, aby ta dyskusja była w jakiś sposób ukierunkowana. Moglibyśmy przedstawić pani marszałek opinię, że podzielamy uwagi Państwowej Komisji Wyborczej i trzeba z tym coś zrobić. To jest również odniesienie się do tego, co było na spotkaniu u ministra Arabskiego, na którym postanowiono, że będzie się nad tym tematem pracować.

Wstępnie rysują się dwie możliwości rozwiązania tego problemu. Albo przyjęcie jakichś nowych rozwiązań ustawowych, które pozwolą ustalić liczbę osób uprawnionych do głosowania w danym okręgu w momencie, kiedy Państwowa Komisja Wyborcza ustala granice okręgów, ustala osoby uprawnione do głosowania, albo zmiana związana z obowiązującą ustawą o ewidencji ludności. Ta ustawa znosi obowiązek meldunkowy od 1 stycznia 2014 r. Moglibyśmy więc zaproponować zmianę tej ustawy poprzez odwleczenie w czasie wejścia jej przepisów w życie lub rewizję całej ustawy i uznanie, że ta ustawa wprowadza więcej złego niż dobrego do polskiego systemu prawnego.

Czy są pytania lub uwagi? Czy pan, panie inspektorze, chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Generalny inspektor ochrony danych osobowych Wojciech Wiewiórowski:

Bardzo krótko, panie przewodniczący. My przyszliśmy dzisiaj raczej posłuchać, a to z tego powodu, że zniesienie obowiązku meldunkowego od 1 stycznia 2014 r. będzie powodowało zmianę prawa nie tylko w tym przypadku, na który wskazuje Państwowa Komisja Wyborcza. W związku z tym, musząc się dostosować do dziś istniejącej normy, która mówi o tym, że 1 stycznia 2014 r. obowiązek meldunkowy znika, my już w biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zastanawiamy się, co będzie dalej, to znaczy, jakie działania my musimy podjąć w związku z możliwością bądź niemożliwością zbierania pewnych danych przez podmioty. Dlatego, jak powiedziałem, raczej chcemy posłuchać, jakie są plany ustawodawcze w tym zakresie.

Natomiast zwracam uwagę na to, że proste odwleczenie terminu wejścia w życie tego przepisu niczego nie zmienia. Może spowodować tylko tyle, że to nie ten parlament, nie w tej kadencji będzie zajmował się odpowiednimi zmianami w prawie. To jedyna zmiana, jaką to przyniesie.

Natomiast ja nie ukrywam, że wiele organów, takich jak GIODO, już dzisiaj musi przyjąć założenie, że obowiązek meldunkowy 1 stycznia 2014 r. zniknie. Nie oceniam merytoryki tej decyzji, poniekąd także z tego powodu, że zanim zostałem Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych pracowałem w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, również przygotowując ten projekt. Nie oceniam samego projektu, mówię tylko o tym, że są duże problemy do pokonania.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w obliczu zarysowanych problemów uważam, że powinien zostać uchylony przepis omawianej ustawy i obowiązek meldunkowy powinien zostać utrzymany bezterminowo. Uważam, że takie powinno być stanowisko naszej Komisji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja mam pytanie do pana ministra Czaplickiego. W jednym z pism znalazła się propozycja rozwiązania problemu osób, które mają brać udział w wyborach, poprzez stworzenie rejestrów wyborców.

Sekretarz PKW Kazimierz Czaplicki:

W gruncie rzeczy mamy dwa problemy. Pierwszy to ustalanie liczby mieszkańców, a drugi to ustalanie liczby wyborców. Są dwie kategorie obywateli, jeśli można tak powiedzieć, w rozumieniu prawa wyborczego. Cały czas rozmawiamy o liczbie mieszkańców, która wiąże się ze zniesieniem obowiązku meldunkowego. Gminy na podstawie przepisów uprzedniej ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, a obecnie Kodeksu wyborczego prowadzą rejestr wyborców.

Rejestr wyborców to zbiór danych osobowych z ewidencji ludności wszystkich osób, które posiadają prawa wyborcze. Do rejestru wyborców wpisywane są z urzędu osoby

zameldowane na pobyt stały oraz na wniosek wyborcy, czyli danej osoby, która uważa, że to jest jej miejsce zamieszkania w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego, uważa, że tu ogniskuje się jej działalność zarobkowa, gospodarcza, ale także interesy osobiste. Rejestr wyborców jest prowadzony.

Państwowa Komisja Wyborcza w stosunku do rejestru wyborców, gdyby zmieniły się przepisy dotyczące nazwijmy to dokumentowania miejsca zamieszkania przez obywatela, proponuje przyjęcie takiego oto rozwiązania. Wprowadzony zostałby przepis, że z dniem 1 stycznia 2014 r. wszystkie osoby wpisane na ten dzień do rejestru wyborców stają się z urzędu, z mocy prawa wyborcami w danej gminie. Zachowujemy status quo, wszyscy, którzy byli w rejestrze, są nadal w rejestrze wyborców. Każda zmiana miejsca zamieszkania przez wyborcę powodowałaby, że w momencie, kiedy chciałby realizować swoje prawa wyborcze w innym miejscu, musiałby tam złożyć wniosek o wpisanie do rejestru, w tej nowej gminie. Gmina, otrzymując taki wniosek, musiałaby przekazać go do gminy, w której dany wyborca ostatnio był ujęty w rejestrze wyborców. Pozostaje oczywiście problem wymiany informacji między gminami i tu niezbędne byłoby stworzenie centralnego rejestru wyborców, o którym od bardzo dawna się mówi, bo bez takiego centralnego elektronicznego rejestru wyborców nie ma mowy o wprowadzeniu głosowania internetowego.

Drugim problemem techniczno-prawnym czy – odwrotnie – prawno-technicznym jest problem wpisywania do rejestru wyborców osób, które nabywają prawa wyborcze, czyli kończą 18 lat. Obecnie taka informacja pochodzi z ewidencji ludności, z urzędu gminy, który z automatu niejako tę osobę wpisuje do rejestru wyborców. Trzeba byłoby dostosować przepisy, żeby Urząd Stanu Cywilnego musiał na podstawie akt stanu cywilnego informować gminę o wyborcy, który nabył prawa wyborcy, czyli ukończył 18 lat, jak również o osobach, które zmarły.

Taka jest koncepcja generalna Państwowej Komisji Wyborczej. Koncepcja ta oczywiście wymaga dopracowania. Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza uważa, że powinien być również, w związku z wprowadzanymi zmianami, prowadzony rejestr wyborców stale zamieszkałych za granicą. Takiego rejestru obecnie nie ma. Wyborca przebywający za granicą, który chce głosować, musi złożyć na 3 dni przed wyborami wniosek o wpisanie do spisu wyborców. Nigdy tak naprawdę nie jest znana rzeczywista czy przybliżona liczba wyborców. Mówimy, że tylu Polaków wzięło udział w głosowaniu, mając na uwadze wyłącznie tych, którzy złożyli wniosek o wpisanie do spisu.

Natomiast prowadzenie rejestru w konsulatach pozwalałoby na to, żeby wyborca stale zamieszkały za granicą, który chce głosować za granicą, składa jeden wniosek o wpisanie do rejestru wyborców. Czas trwania takiej deklaracji wyborczej trwałby na przykład 3 lata. I wtedy w każdych wyborach w tym okresie wyborca automatycznie zostałby wpisany do spisu wyborców już na konkretne wybory. Wyborca, który zmienia miejsce zamieszkania za granicą, również zgłaszałby u odpowiedniego konsula wniosek o ujęcie go w tym konsularnym rejestrze wyborców. Wyborca, który wraca do kraju lub chce głosować w kraju zgłaszałby się w gminie, w której przebywa, i tam dokonywane byłyby czynności urzędowe.

Ale to, powtarzam i pozwalam sobie bardzo mocno podkreślić dotyczy wyłącznie wyborców, a więc osób posiadających czynne i bierne prawo wyborcze. Natomiast pozostaje nadal otwarta kwestia, skąd wziąć wiarygodną rzeczywistą liczbę mieszkańców. Poseł jest przedstawicielem narodu, senator jest przedstawicielem narodu, radny jest przedstawicielem mieszkańców gminy, a gmina to wspólnota samorządowa. Zgodnie z przepisem konstytucji to wszyscy mieszkańcy plus obszar. Nie możemy przenieść normy konstytucyjnej, uznając, że liczba mieszkańców równa jest liczbie wyborców.

Jeśli jeszcze nie zanudziłem państwa, to pozwolę sobie przypomnieć, że rządowy projekt ustawy o ewidencji ludności, druk nr 1031, przewidywał zniesienie obowiązku meldunkowego z urzędu, ale wprowadzał instytucję zawiadamiania przez obywatela właściwego urzędu gminy o tym, gdzie przebywa. W toku prac legislacyjnych to zostało zamienione w tym znaczeniu, że zniesiono w ogóle jakąkolwiek formułę, nawet tej swobodnej ewidencji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam jeszcze dalsze pytania do pana, już takie natury praktycznej. Czy uważa pan, że ten problem może zostać rozwiązany poprzez wprowadzenie zmian do dotychczas obowiązującego obowiązku meldunkowego, czy należy w ogóle cofnąć się i doprowadzić do sytuacji, w której ta ustawa przestałaby obowiązywać i obowiązek meldunkowy zostałby utrzymany, czyli wrócilibyśmy do poprzedniego kształtu ustawy? Czy potrzebny jest nowy projekt ustawy, który umożliwiłby tworzenie rejestru wyborców, na podstawie którego określane byłaby liczba posłów wybieranych w okręgach, granice okręgów, jeśli chodzi o wybory do Senatu? Jaką drogę pan by sugerował? Jaka jest pana opinia?

Sekretarz PKW Kazimierz Czaplicki:

Wydaje mi się, że odkładanie w czasie tej ustawy, chociaż musiałaby być przesunięta nie na rok, ale przynajmniej na dwa lata, nie załatwi do końca sprawy. Problem nadal będzie istniał, tyle że możliwe byłoby, formalnie rzecz biorąc, przeprowadzenie wyborów do parlamentu europejskiego i wyborów samorządowych w 2014 r. oraz w 2015 r. wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i do parlamentu na podstawie starych przepisów, czyli prowadzenia ewidencji ludności, tak jak jest to w tej chwili. Ale, powtarzam, przesunięta musiałaby być ustawa o dwa lata, jeśli Komisja zdecydowałaby się taką opinię sformułować, nie na rok, ale co najmniej na dwa lata, żeby okres wyborczy 2014 i 2015 można było swobodnie przebyć, bez uwag czy zastrzeżeń, że wybory zostały przeprowadzone na zasadzie ustalenia liczby posłów bez faktycznych danych. To mogłoby być przedmiotem oprotestowania. Ale to jest tylko odłożenie w czasie.

Być może przez te dwa lata zrodziłaby się jakaś koncepcja wybrnięcia z tej sytuacji. Jeśli państwo pozwolą, to wrócę jeszcze do spotkania u ministra Arabskiego. Przecież problem ten nie dotyczy tylko praw wyborczych. To dotyczy edukacji, to dotyczy obrony narodowej, dotyczy Ministerstwa Sprawiedliwości, pomocy społecznej. Tam wszystkie wskaźniki obliczeniowe opierają się na liczbie mieszkańców. A wspomniałem tylko o działach administracyjnych. Sądzę, że rząd również powinien jakąś propozycję w załatwieniu swoich spraw wysunąć. Wtedy i my moglibyśmy z tego ewentualnie skorzystać. Natomiast jeśli chodzi o to, jakie rozwiązanie przyjąć, to – szczerze mówiąc – nie potrafię powiedzieć, czy dobry jest ten obowiązek meldunkowy z urzędu, czy powiadamianie? Generalnie chodzi nam o to, żeby był urzędowy wykaz mieszkańców danej jednostki terytorialnej, który by pozwolił liczbę mieszkańców wykorzystać dla celów wyborczych.

Czy to będzie, powtarzam, meldunek z urzędu , jak jest obecnie, czy obowiązek obywatela, który chce realizować swoje prawa, powiadomienia właściwego wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, że jest mieszkańcem tej gminy, dla nas jest to bez znaczenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy Biuro Legislacyjne może ustosunkować się do problemu?

Legislator Tomasz Czech:

Swoje uwagi wyraziliśmy w naszej opinii, która została państwu dostarczona. W opinii tej w pełni podzielamy zastrzeżenia, które zgłosiła Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie do Marszałka Sejmu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgoda. Wiem, że Biuro te uwagi popiera. Ale chodzi mi teraz o zasugerowanie pani marszałek jakiegoś rozwiązania. Czy pan lub państwo widzą możliwość takiej zmiany ustawy nowelizującej ustawę o ewidencji ludności znoszącej obowiązek meldunkowy, która mogłaby doprowadzić do konwalidacji tej sytuacji?

Legislator Tomasz Czech:

Ciężko mi w tej chwili ustosunkować się do tego. Na pewno przeniesienie wejścia w życie tej ustawy dałoby czas na opracowanie jakiejś koncepcji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja się zwrócę w tej sprawie do Biura Legislacyjnego, ale czy Biuro mogłoby nam przygotować opinię na temat możliwych do przyjęcia kierunków zmian, które uwzględniałyby uwagi i propozycje Państwowej Komisji Wyborczej?

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Ja tu jestem w związku z inną sprawą, ale wypowiem się jako były minister właściwy do spraw administracji, a także informatyzacji.

Moim zdaniem, tutaj bez rządu nie da rady, bo sprawa dotyczy wielu resortów. Dotyczy też stanu rejestrów państwowych. Jak rozumiem, poza resortami wymienionymi przez pana ministra, jest też problem podatkowy z tym związany. Jest kwestia konstruowania algorytmu oświatowego, ale jest też kwestia odprowadzania do samorządów dotacji i subwencji. Innymi słowy, jest tu kwestia podstaw prawnych i rejestrów państwowych, kwestie technologiczne, prawne, informatyczne. Z życzliwości sugerowałbym, aby powiedzieć pani marszałek, że bez rządu nie da rady. Tej materii, bo to jest tylko część problemów, żaden z podmiotów pozarządowych po prostu nie udźwignie.

Generalny inspektor ochrony danych osobowych Wojciech Wiewiórowski:

Panie przewodniczący, jeśli wolno mi coś sugerować, to wiem, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji jeszcze wówczas, przygotowując tę ustawę przeprowadziło tego typu badania, i już po części odwoływał się do nich pan minister, badania, jakie akty prawne w Polsce trzeba byłoby zmienić i w jaki sposób, aby zlikwidować obowiązek meldunkowy. O ile wiem takie opracowania w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA ówczesnego były przygotowywane. One prawdopodobnie w większej części są do dziś aktualne, chociaż może kwestii dotyczącej obowiązkowego poboru do wojska już nie. Natomiast te kwestie, które dotyczą czy to oświaty, czy przedszkoli, bo wszędzie tam opieramy się na liczbie mieszkańców gminy, jeszcze tak.

Jeśli dobrze pamiętam, to według różnych szacunków jest od dwudziestu paru do stu dwudziestu aktów prawnych, które powinny ulec zmianie.

Poseł Renata Butryn (PO):

Chcę tylko dodać, że jeśli chodzi o protesty wyborcze, przynajmniej te, które znam, to dotyczyły one również problemu przemeldowywania jakiejś części wyborców do innej gminy, aby zdobyć 5, 10 czy 15 głosów, które decydowały o mandacie. A teraz takiego lawinowego zabiegania o wyborców będzie więcej, więc ten problem także należy mieć na uwadze.

Poseł Stanisława Prządka (SLD):

Panie przewodniczący, zastanawiam się nad opinią, jaką dzisiaj powinniśmy przekazać pani marszałek. Wydaje mi się, że dorobek w postaci nowelizacji ustawy o ewidencji ludności powinien być wykorzystywany, ale być może wejście w życie tego przepisu powinno być przesunięte w czasie tak, żeby do tego momentu parlament mógł na podstawie wypracowanych przez odpowiednie resorty propozycji przyjąć jakieś spójne rozwiązania, które umożliwiałyby realizację zadań wszystkich, które dzisiaj wykorzystują meldunek.

Chcę też zapytać pana ministra, jeśli pan minister je zna, o doświadczenia innych krajów, w których obowiązek meldunkowy został już wcześniej zniesiony. Jakie są te doświadczenia? Jak sobie poradziły inne kraje z problemami, które się w większości przecież powtarzają? Oczywiście jeśli pan minister ma taką wiedzę, to bardzo proszę o odpowiedź.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś z posłów chce jeszcze zabrać głos? Nie ma chętnych. Wobec tego, panie ministrze, bardzo proszę, czy zechciałby pan odpowiedzieć na to pytanie?

Sekretarz PKW Kazimierz Czaplicki:

Rozwiązania są bardzo różne, ale tam, gdzie nie ma obowiązku meldunkowego, jest obowiązek, jeśli ktoś chce korzystać ze swoich praw wyborczych, zgłoszenia wniosku o wpisanie do rejestru wyborców.

We Francji, jeśli dobrze pamiętam, można wpisać się jako wyborca na rok w danej jednostce terytorialnej i ustawa – Kodeks wyborczy francuski wymienia 14 przypadków, w których można się uznać za wyborcę w danej gminie. Przykładowo, gdzie płaci podatki, gdzie dzieci tej osoby chodzą do szkoły itp. To jest system bardzo podobny do tego, jaki my proponujemy po zniesieniu obowiązku meldunkowego. Przez pierwszy

okres dana osoba będzie z urzędu przypisana do danej gminy, natomiast każdy następny ruch wymagał będzie już inicjatywy wyborcy, czyli on będzie musiał zgłaszać wniosek o wpisanie go do rejestru wyborców. W związku z tym znajdzie się w spisie wyborców na konkretne wybory.

Naszym problemem nadal jest norma przedstawicielstwa obliczana jako liczba, do której potrzebna jest liczba mieszkańców, czyli wszystkich żyjących na danym terenie. Natomiast w wielu krajach wybory przeprowadza się nie na podstawie liczby mieszkańców, tylko liczby wyborców. Tworzy się okręgi wyborcze dla wyborców. Tu trochę jesteśmy niekonsekwentni, bo nasze prawodawstwo od początku, proszę na to zwrócić uwagę, opierało się na liczbie mieszkańców. Obwód głosowania tworzy się dla mieszkańców od 500 do 3000, natomiast okręg wyborczy tworzy się na podstawie liczby wyborców.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proponuję, żebyśmy przesłali pani marszałek opinię Komisji Ustawodawczej, która to opinia będzie mówić, że podzielamy uwagi zawarte w stanowisku Państwowej Komisji Wyborczej. Że uzyskaliśmy opinie Biura Analiz Sejmowych i Biura Legislacyjnego Sejmu, w których również zwraca się uwagę na te problemy.

A więc będzie to taka opinia natury ogólnej z jednoczesną sugestią, że jeśli pani marszałek, rząd uzna za stosowne, to Komisja rozpocznie pracę nad zmianą tych przepisów tak, aby proces wyborczy w Polsce mógł przebiegać bez zakłóceń.

Wydaje się, co jest rzeczą oczywistą, pan marszałek Dorn powiedział nam o tym, że bez udziału rządu tego problemu się nie rozwiąże. Ustawa o zmianie ustawy o ewidencji ludności to akt wniesiony pod obrady Sejmu przez rząd. Sądzę więc, że wzięcie na siebie ciężaru procesu legislacyjnego przez rząd jest ewidentne. Jednocześnie sądzę, że powinniśmy się bardzo uważnie temu przyjrzeć, bo jeżeli został zniesiony obowiązek meldunkowy, to zastąpienie tego obowiązku meldunkowego innym rodzajem działalności, która koniec końców sprowadzi się do tego samego, spowoduje kolejne koszta funkcjonowania administracji w Polsce, a być może idea zniesienia obowiązku meldunkowego w kontekście kłopotów, które mogą wystąpić, nie jest warta utrzymania. Ale to jest również problem polityczny, nie tylko prawny.

Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że państwo zgadzają się z moją propozycją. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja propozycję przyjęła. A więc taka opinia zostanie przekazana pani marszałek. Nie ma sensu odwlekać sprawy, trzeba działać. Jeżeli będzie sygnał, że mamy pracować, to będziemy pracować. Sprawa dotyczy trzech komisji. Gdybyśmy mieli wspólnie pracować, to trzeba by ten proces rozpocząć odpowiednio wcześniej.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie przewodniczący, nie wolno zapomnieć o informacji, o czym wcześniej mówił generalny inspektor ochrony danych osobowych, a którą ma z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, że ta zmiana połączona jest ze zmianą około 120 aktów prawnych. Czyli w istocie rzeczy to musi zrobić wyspecjalizowana instytucja rządowa po kwerendzie w poszczególnych resortach, których ten przepis będzie dotyczył w jakimś sensie, w jakimś zakresie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję gościom za udział w posiedzeniu Komisji. Państwo nasze stanowisko otrzymacie. Sądzę, że w tej sprawie, niezwykle istotnej dla funkcjonowania polskiej demokracji, będziemy dalej współpracować.

Dziękuję, panie ministrze za odpowiednio szybkie zasygnalizowanie problemu Marszałkowi Sejmu, prezydentowi i premierowi, gdyż załatwianie tej sprawy na pół roku przed wyborami byłoby wysoce złe dla polskiego systemu prawnego. Dziękuję.

Przechodzimy do kolejnego punktu porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej do wyjaśnienia przyczyn katastrofy samolotu Tu-154 M. Jest z nami przedstawiciel wnioskodawców, pan poseł Ludwik Dorn.

Bardzo proszę, panie pośle, o przedstawienie tego projektu, ze szczególnym uwzględnieniem pana ustosunkowania się do uwag Biura Analiz Sejmowych związanych z wątpliwościami konstytucyjnymi.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Rozumiem, że również uwag Biura Legislacyjnego, bo otrzymałem dwie opinie.

Panie przewodniczący, jest to Komisja Ustawodawcza, więc ograniczę się do ustosunkowania się do uwag dotyczących zgodności z konstytucją. Nie jest to bowiem, z całym szacunkiem dla Wysokiej Komisji, to miejsce, gdzie dyskutuje się na temat politycznego sensu, państwowej potrzeby. Rzecz polega na kwestii zgodności z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo się cieszę, panie pośle, bo nie dla wszystkich wnioskodawców jest to takie oczywiste.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Dla mnie jest to oczywiste.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie będę, bo i po co, każdy z członków Komisji otrzymał je, streszczał i omawiał tego, co jest w opiniach. Nie jestem ich autorem. Powiem tylko tyle, że jeśli chodzi o opinię zarówno BAS, jak i Biura Legislacyjnego, ja tam znajduję uwagi i zastrzeżenia, które nie są zwiane z zakresem prac Komisji Ustawodawczej. Jedno czy dwa zastrzeżenia – moim zdaniem – w sposób dość oczywisty są bezpodstawne i dwa argumenty, z którymi, a dokładniej, z jednym po części gotów jestem się zgodzić, a z jednym się nie zgadzam, ale to jest tak, że stoją za tym argumentem przesłanki racjonalnego rozumowania.

Zacznę od wyjaśnienia, że to być może jest moja wina, przedstawiciela wnioskodawców, kogoś, kto sformułował projekt tej uchwały. To nieporozumienie warto wyjaśnić na początku, bo autorzy opinii – to ich w żaden sposób nie obciąża, to obciąża mnie – mieli pewną trudność. W projekcie uchwały jest mowa o Wysokiej Komisji Obywatelskiej, która miałaby wszystkie uprawnienia sejmowej komisji śledczej. Tu rzeczywiście jest niejasność, więc tę niejasność wyjaśniam. To byłaby komisja śledcza działająca na mocy konstytucji, natomiast konstytucja w takim przypadku wymaga ustawy. Jest ustawa o sejmowej komisji śledczej, ale konstytucja nie przesądza, że każda komisja śledcza musi działać na mocy jednej ustawy. Innymi słowy, że na przykład w trybie ustawy epizodycznej do określonej sprawy Sejm nie może powołać komisji śledczej, uchwalając odrębna ustawę.

Krótko mówiąc, to byłaby sejmowa komisja śledcza Wysoka Komisja Obywatelska, a nie, jak rozważania w jednej z opinii, niepotrzebne, ale zawinione przeze mnie, wychodzące z założenia, że to byłaby odrębna komisja, ale nie mająca statusu komisji śledczej, natomiast mająca jej uprawnienia. Tyle wyjaśnień co do zawinionego przeze mnie nieporozumienia.

Ja nie uważam, by należało w jakiś sposób, przynajmniej w moim przekonaniu, spierać się na przykład z taką uwagą o pośrednią ingerencję Sejmu w działalność innych władz, bo Sejm kieruje apel i przez to pośrednio ingeruje w uprawnienia czy to rządu, czy 100.000 obywateli, czy Prezydenta Rzeczypospolitej, czy grup posłów. Nie. Apele i opinie Sejmu z mocy konstytucji nie mają mocy wiążącej. W ogóle konstrukcja „pośredniej ingerencji”, jeśli chodzi o zgodność z konstytucją, wydaje mi się pojęciem cokolwiek ekstrawaganckim i dziwacznym. Sejm mówi tylko tyle, że chce się zająć ustawą, która opiera się na takich a nie innych założeniach.

Są w opiniach liczne uwagi, ale dotyczą one założeń ustawy, na przykład dotyczą liczby obserwatorów, przy czym wyciągnięty jest argument pewnego napięcia między preambułą do konstytucji a tą koncepcją. To jest rozumowanie dosyć osobliwe. W tekście uchwały nie sposób regulować kwestii, co robić, żeby nie było kilkuset obserwatorów. Jest to już ewentualnie dalsza kwestia nie w postępowaniu uchwałodawczym, a w postępowaniu ustawodawczym. I tyle jeśli chodzi o te zastrzeżenia, które wydają mi się bezpodstawne i cokolwiek niezgodne z badaniem zgodności z konstytucją.

Teraz przechodzę do kwestii jednego zastrzeżenia, które wydaje mi się zasadne. Zależy, jak się na taką komisję spojrzy. Z punktu widzenia systematyki władz, to jest to jednak organ Sejm, bo Sejm ją powołuje, czyli jednak jest to władza publiczna. W jednej

z opinii jest podniesione, że to wykluczałoby na przykład uczestnictwo w takiej komisji prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, bo jest konstytucyjnie ustanowiony zakaz niepołączalności innych stanowisk niż profesor uczelni wyższej. Nie chcę wchodzić w dyskusję, czy członkowstwo w takiej komisji to stanowisko czy funkcja – tomy na ten temat napisano czym się różni stanowisko od funkcji, a sprawa nadal jest niejasna – niemniej jest to zastrzeżenie, które w toku dalszych prac gotów byłbym uznać.

I teraz sprawa zupełnie fundamentalna. Jedna z opinii podnosi kwestię, iż Sejm nie może powoływać sejmowej komisji innej niż taka, w której zasiadają posłowie. Odwołano się tutaj do zdania, które panuje w doktrynie. W przypisach wskazane jest tylko jedno dzieło prof. Garlickiego, natomiast rzecz jest następująca. Stwierdzenie, że tak uczy doktryna bierze się nie tyle z doktryny, co z wielowiekowej praktyki. Ponieważ komisje, w tym komisja śledcza, są narzędziem kontroli parlamentarnej, parlamenty strzegą swego monopolu także przez monopolizowanie członkowstwa w komisjach parlamentarnych. To jest praktyka i wielowiekowy obyczaj polityczny.

W różnych krajach w związku z różnymi ekstraordynaryjnymi wydarzeniami, istniała potrzeba, na którą w uchwale i w jej uzasadnieniu wskazujemy, sięgnięcia w związku z tym, że wokół danej kwestii, która wymagała zbadania, istniał bardzo ostry, gorący spór publiczny i konflikt polityczny, do osób spoza obszaru konfliktu politycznego. Ja wymienię takie dwa przypadki.

Pierwszym była komisja Warrena po zabójstwie prezydenta Kennedy`ego z sędzią Sądu Najwyższego na czele, przy czym to była komisja powołana przez prezydenta. A drugim przypadkiem, bardzo znanym, choć może mniej znanym niż Komisja Warrena, była komisja, też pod przewodnictwem urzędującego prezesa Sądu Najwyższego, powołana w Izraelu po wojnie Jom Kippur, żeby zbadać odpowiedzialność rządu za taki a nie inny przebieg tej wojny, a zwłaszcza odmowę wydania zezwolenia na uderzenie prewencyjne mimo posiadania wyprzedzających wywiadowczych informacji. I wprawdzie ta powołana przez rząd komisja uchyliła się od oceny postępowania premiera i postępowania ministra obrony narodowej, stwierdzając, że nie leży to w jej gestii, bo jest parlament i niech on decyduje na podstawie jej materiałów, to jednak sformułowała rekomendacje dotyczące stanowisk w administracji rządowej oraz w siłach zbrojnych i te rekomendacje w postaci dość dużej czystki zostały przez rząd zrealizowane.

Komisja Warrena była komisją prezydencką, komisja po wojnie Jom Kippur była komisją rządową. To rząd powołał komisję, świadomie się ograniczając, i powierzył jej prowadzenie komuś spoza rządu. Natomiast nie istnieje żaden powód, by w tym trybie w przypadku katastrofy samolotu Tu-154 M Sejm nie dokonał pewnego samoograniczenia i nie powołał, co może, komisję, w skład której jako pełnoprawni członkowie nie wchodziliby parlamentarzyści.

Dlaczego to jest możliwe? Mówię już o kwestiach wykładni prawa. Jest odwołanie się do doktryny, ale jeśli przypomnimy odpowiednie uchwały, orzeczenia i stosowaną praktykę wykładni prawa, to zgodnie z uchwałami Sądu Najwyższego, na które wszyscy mędrcy od wykładni się powołują, absolutne pierwszeństwo ma wykładnia gramatyczno-językowa. Absolutne pierwszeństwo. Do innych wykładni – funkcjonalnej, historycznej itd. – można się odwołać tylko wtedy, kiedy wykładnia gramatyczno-językowa prowadzi do związków wzajemnie sprzecznych bądź absurdalnych. Coś może być wzajemnie niesprzeczne, ale całkowicie absurdalne i wtedy w charakterze pomocniczym odwołujemy się do innego typu wykładni.

Wysoka Komisjo, na gruncie wykładni gramatyczno-językowej powołanie komisji przez Sejm, sejmowej komisji śledczej Wysokiej Komisji Obywatelskiej na mocy odrębnej ustawy, w skład której nie wchodziliby posłowie na Sejm bądź nie wchodziliby tylko posłowie na Sejm, choć my proponujemy, żeby w ogóle nie wchodzili, ale to jest kwestia innej dyskusji, w każdym razie powołanie komisji, w której uczestniczyliby co najmniej nie tylko posłowie bądź posłowie w ogóle by nie uczestniczyli, całkowicie się broni. Jest wykładnia gramatyczno-językowa. Postulat, żeby to była komisja bez udziału parlamentarzystów jest jasny, nie jest wzajemnie sprzeczny. Można go uważać za nieobyczajny w tym sensie, że łamie on wielowiekowy obyczaj, ale nie absurdalny.

Sejm może powierzyć funkcję wykonania kontroli parlamentarnej jako gestor nie swoim członkom. Innymi słowy, jest tutaj odwołanie się do doktryny, a tak de facto do utrwalonego i niełamanego obyczaju, ale to już nie jest kwestia zgodności z konstytucją, tylko oceny sytuacji politycznej wokół wyjaśniania katastrofy smoleńskiej. Jest tak, że system parlamentarno-partyjny jest w wyniku bardzo ostrego konfliktu zablokowany. Skoro jest zablokowany, to albo pozostawiamy rzecz w dotychczasowym stanie i on sobie nadal będzie zablokowywany aż odblokują go takie czy inne wydarzenia o charakterze politycznym, na przykład zmiana kompozycji składu Sejmu, albo też postanawiamy tę blokadę w sposób rzeczywiście niekonwencjonalny, ale – w moim przekonaniu – zgodny z konstytucją, uchylić.

I tyle mam do powiedzenie. Do meritum wniosku się nie odnoszę, bo to nie jest ta komisja.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie opinii.

Naczelnik w Biurze Analiz Sejmowych Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chcę rozpocząć od tego, że swoją wypowiedź muszę poprzedzić uwagą, że ona nie odnosi się do celowości uchwalenia tego projektu czy jakiegokolwiek innego projektu, który dotyczyłby wyjaśniania katastrofy smoleńskiej, oceny sposobu, w jaki ta katastrofa jest czy była wyjaśniania. Przedmiotem oceny jest konkretny projekt uchwały. Chcę powiedzieć, że w wystąpieniu pana marszałka pojawiły się treści, które rzucają dość istotne światło na sposób, w jaki pan marszałek odczytuje treść projektu. Ale zanim przejdę do warstwy merytorycznej, chcę uświadomić państwu pewną osobliwość konstrukcji, która jest proponowana.

Oto Sejm miałby wystąpić z apelem do podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej po to, żeby one skorzystały z tej możliwości i przedłożyły Sejmowi projekt ustawy, który prowadziłby do powołania Wysokiej Komisji Obywatelskiej. Trzeba podkreślić, że wnioskodawcy, którzy przedłożyli ten projekt uchwały, dysponują prawem złożenia takiego projektu ustawy. Również komisje sejmowe dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej. Więc jest to szczególne bardzo, nie waham się użyć tego słowa, osobliwe skorzystanie z instrumentu, jakim jest apel czy oświadczenie Sejmu. To jest pierwsza uwaga.

Druga uwaga dotyczy kwestii takiej, że państwo stoją przed decyzją, czy projekt jest niedopuszczalny w rozumieniu zgodności z konstytucją czy zgodności z aktami hierarchicznie wyższymi niż uchwała, nie zaś dokonują państwo oceny celowości. Ten projekt wyraża tylko pewne założenia, jak miałaby wyglądać konstrukcja ustawowa dotycząca Wysokiej Komisji Obywatelskiej, natomiast ocena Komisji nie dotyczy projektu ustawy powołującej Wysoką Komisję Obywatelską. Państwo oceniają projekt uchwały, apelu, który adresowany jest do podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej.

Stąd – w mojej ocenie – nie można projektowi uchwały stawiać stanowczych zarzutów niekonstytucyjności, bowiem mogłoby to się zdarzyć wówczas, gdyby to wezwanie prowadziło do jednoznacznie niekonstytucyjnych skutków, gdyby Sejm wzywał jakiś organ państwa do podjęcia działań jednoznacznie niekonstytucyjnych. Natomiast kształt tego projektu jest, znowu nie waham się użyć tego określenia, na tyle niedookreślony, co jest prawem Sejmu, żeby formułował pewne ogólne zarysy tego, czym miałaby być w tym przypadku Wysoka Komisja Obywatelska, że trudno ostatecznie przesądzić, jaki kształt miałaby mieć ustawa, która by ją powoływała.

A o tym, iż ten kształt jest niedookreślony świadczą trzy wypowiedzi. To znaczy jest stanowisko Biura Legislacyjnego, stanowisko pana dr Piotra Czarnego, do którego za chwilę się odniosę, i stanowisko pana marszałka. Każda z tych osób odczytuje ten projekt w odmienny sposób.

Stanowisko pana marszałka, mówiące o tym, że Wysoka Komisja Obywatelska miałaby być sejmową komisją śledczą, tylko inną od tych, które dotychczas były powoływane, najbliższe jest temu, co pan dr Tomasz Jaroszyński napisał w opinii Biura Legislacyjnego. Pan dr Piotr Czarny, który przedstawił opinię w imieniu Biura Analiz Sejmowych,

zajął w tym zakresie stanowisko całkowicie odmienne. Powiem, że mnie najbliższy jest jego pogląd.

Mówimy o tym, jak odczytywać projekt uchwały. W moim przekonaniu ten projekt uchwały wzywa do przedłożenia projektu ustawy, który utworzy nie sejmową komisję śledczą, tylko organ państwa, nowy, nieprzewidziany konstytucją, nowy organ państwa, który będzie dysponował uprawnieniami analogicznymi do tych, które przysługują komisji śledczej. Pan dr Czarny wyraża w tym zakresie pogląd, że takie działanie jest co do zasady, w jego ocenie, podkreślam to, dopuszczalne. Wyraża pewne wątpliwości co do tego, kto mógłby zasiadać w składzie takiej Komisji. Wyraża także stanowisko, że tej komisji nie mogłyby przysługiwać uprawnienia tak daleko idące jak uprawnienia komisji śledczej.

Gdyby na tym zakończyć prezentowanie stanowiska Biura Analiz Sejmowych, to należałoby stwierdzić, iż poza ułomnościami, które zapewne w trakcie procedury uchwałodawczej tego projektu uchwały można usunąć, to tu większych zastrzeżeń konstytucyjnych nie ma. Natomiast jeżeli konstrukcję zaproponowaną w projekcie uchwały odczytywać tak, jak przedstawił pan marszałek, to należy powiedzieć, że ona byłaby jednak niekonstytucyjna i ja tu mogę wyrazić stanowczy pogląd.

To nie jest tak, że pojęcie komisji według konstytucji można odczytywać w sposób dowolny. Nieprzypadkowo komisję śledczą powołuje Sejm, nie Sejm i Senat. A zatem ustawa określająca tryb działania komisji śledczej, ustawa uchwalona na podstawie art. 111 ust. 2, w której uchwalenie zaangażowany jest i Senat, i Prezydent, określa zasady działania organu, ogólne, generalne, abstrakcyjne zasady działania komisji śledczych, natomiast komisje powołuje już Sejm. Nie Sejm i Senat. Zatem nie można w drodze ustawy uchwalić na przykład, pomijam wszystkie inne wątpliwości związane z tym, kto miałby w niej zasiadać, ale nie można w drodze ustawy uchwalić przykładowo komisji, która by wyjaśniała sprawę Amber Gold, nawet gdyby w składzie tej komisji mieli zasiadać sami posłowie, bo konstytucja to przesądza.

Nie jest również tak, odnoszę się znowu do pojęcia komisji, że jest to tylko kwestia pewnego obyczaju mówiącego o tym, że w składzie komisji sejmowych mogą zasiadać tylko posłowie. To jest kwestia pojęcia zastanego, którym posłużył się ustrojodawca w konstytucji, pojęcia, które ma swój ustalony sens i jest jednolicie rozumiane w doktrynie prawa konstytucyjnego. W podobny sposób Trybunał Konstytucyjny posługuje się tym pojęciem.

Komisja jest organem, w którego składzie mogą zasiadać wyłącznie posłowie. A zatem, gdyby ta komisja miała być komisją śledczą, o której mowa w art. 111 Konstytucji, a nie jest to pogląd wyłącznie Biura Legislacyjnego, tylko to jest pogląd utrwalony w doktrynie prawa konstytucyjnego, to w składzie organów Sejmu mogą zasiadać wyłącznie posłowie. To jest tak, jak gdyby teraz państwo zaczęli się zastanawiać, czy dzisiaj regulamin Sejmu mógłby dopuścić albo ustawa w ogóle mogłaby dopuścić, żeby w składzie Komisji Ustawodawczej mogły zasiadać na prawach członków osoby nie sprawujące mandatu poselskiego. To jest podobnego rodzaju pomysł.

Tym niemniej wypowiedź pana marszałka wyjaśniająca intencje nie przesądza sposobu interpretacji uchwały. Z mojego punktu widzenia przedmiotem oceny jest projekt uchwały i chcę zakończyć stwierdzeniem, że w ocenie Biura Analiz Sejmowych w odniesieniu do przedłożonego tekstu istnieje pewna wątpliwość co do możliwości włączenia w skład komisji śledczej Wysokiej Komisji Obywatelskiej czy Rzecznika Praw Obywatelskich, czy prezesa NIK. Ale też chciałbym zaznaczyć, że intencja takiego ukształtowania składu komisji nie została wyrażona w tekście projektu, tylko w jego uzasadnieniu, a uzasadnienie odpadnie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Uzasadnienie jest istotnym elementem tego wszystkiego, ale ja nie sądzę, żeby uzasadnienie mogło być …

Naczelnik w BAS Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

… przeszkodą konstytucyjną .

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Właśnie. Nie. Bez wątpienia tak nie jest, a część uwag pana dr Czarnego czy część uwag Biura Legislacyjnego rzeczywiście odwołuje się do treści uzasadnienia, natomiast ono z punktu widzenia oceny dopuszczalności samego projektu generalnie jest bez znaczenia.

Ono zdradza intencje twórców, natomiast nie przesądza jeszcze, jaki kształt miałaby mieć w rzeczywistości Wysoka Komisja Obywatelska.

Legislator Przemysław Sadłoń:

Ja również chcę podkreślić to, co podkreślił kolega z BAS, że przedmiotem państwa oceny na dzisiejszym posiedzeniu jest projekt uchwały. W konkluzji opinii naszego Biura został wyrażony pogląd, że co prawda nie jest to działanie standardowe, natomiast kategorycznie nie można stwierdzić, że uchwalenie tego rodzaju uchwały przez Sejm nie jest prawnie niedopuszczalne. Brak jest takich argumentów, które kategorycznie eliminowałyby możliwość uchwalenia tego rodzaju uchwały, będącej w istocie apelem Sejmu. Owszem, można wskazać na pewne wątpliwości, o których autor opinii dr Tomasz Jaroszyński pisze. A więc mimo wszystko, pan marszałek się dziwił temu, ale wątpliwa jest ingerencja w uprawnienia i autonomię podmiotów legitymizowanych do wnoszenia projektów ustaw. Natomiast wydaje się, że nie jest to taka przeszkoda, która eliminowałaby możliwość przyjęcia tego rodzaju uchwały.

W drugiej kolejności chcę jednak zwrócić uwagę, że z pola widzenia nie mogą znikać założenia i wytyczne, które autorzy projektu uchwały w tekście projektu zawarli i które później mają przełożyć się na projekt ustawy. W tym przypadku ocena poprawności prawno-konstytucyjnej musi już być bardziej kategoryczna.

Po wyjaśnieniach pana marszałka, że Wysoka Komisja Obywatelska miałaby być komisją śledczą w rozumieniu art. 111 Konstytucji, tylko złożoną nie z przedstawicieli Sejmu, a z przedstawicieli innych organów władzy, zdecydowanie trzeba powiedzieć, że będzie to rozwiązanie niekonstytucyjne. Nie chcę powtarzać argumentów, które przed chwilą kolega z BAS przytaczał, ale w pełni je podzielam. To nie jest kwestia obyczaju, który od wieków panuje, tylko ugruntowanej pozycji ustrojowej Sejmu i jego organów.

Przykłady, którymi się pan marszałek posługiwał, a więc komisji powoływanych w Stanach Zjednoczonych czy Izraelu, nie mogą być wystarczającym argumentem, bo oceniać to, czy tego rodzaju działanie jest dopuszczalne czy nie, musimy przez pryzmat polskiego porządku prawnego i polskiej konstytucji.

Konkludując, projekt uchwały trudno zdyskwalifikować na tym etapie, natomiast rzetelna ocena rozwiązań, które pojawią się w ewentualnym projekcie ustawy powołującym Wysoką Komisję Obywatelską będzie możliwa dopiero wtedy, kiedy taki projekt się pojawi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie marszałku, jest to uchwała intencyjna. Dopiero ta właściwa ustawa o powołaniu komisji mogłaby być oceniana pod kątem poprawności legislacyjnej i zgodności z konstytucją. Natomiast ja mam jedną wątpliwość. To jest pytanie również do przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych. „Sejm uznaje, że do składu komisji nie mogliby być powołani parlamentarzyści czynnie uczestniczący w konfliktach politycznych". Czy to sformułowanie dotyczy również parlamentarzystów? Intencje rozumiem. Natomiast doprowadzenie do sytuacji, że część parlamentarzystów mogłaby się w składzie tej komisji znaleźć, a część nie, w moim odczuciu nasuwa bardzo poważne wątpliwości konstytucyjne. Bardzo proszę o wyjaśnienie.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

To jest już całkowite nieporozumienie. Według wykładni gramatyczno-językowej to jest tak: Sejm uznaje, że do składu komisji nie mogliby być powołani parlamentarzyści, przecinek, osoby zatrudnione w administracji rządowej oraz inne osoby czynnie uczestniczące w konfliktach politycznych. Innymi słowy żadni parlamentarzyści.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Acha, żadni parlamentarzyści.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Jeszcze dwie czy trzy uwagi, jeśli mogę. Oczywiście, jest to uchwała osobliwa, ale ona bierze się z nader osobliwych okoliczności. Innymi słowy, uchwalenie takiej uchwały oznaczałoby tyle, że jest w Sejmie większość, która ma wolę polityczną, by wyjaśnieniem katastrofy smoleńskiej zająć się poprzez to narzędzie. To jest pierwsza uwaga. Oczywiście, poszczególne podmioty, na przykład grupa posłów, w tym klub Solidarnej Polski, może sobie opracować i zgłosić projekt takiej ustawy, ale wydaje się to zadaniem jałowym i próżnym. Nader prawdopodobne jest to, że zostanie ona odrzucona w pierwszym czytaniu. Natomiast chodzi o pewien akt woli politycznej: My Sejm Rzeczypospolitej przy pomocy takiego narzędzia chcemy się tym zająć. Niech podmioty, które dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej swoje projekty złożą. Będziemy nad tym pracować. Sposób wyjścia z tej wewnętrznej blokady ma charakter osobliwy, bo blokada jest osobliwa. Już nie będę na ten temat się rozwodził.

Po trzecie, nastąpiło pewne nieporozumienie. Czym innym jest ustawa, która daje podstawę prawną do powołania jakiejkolwiek komisji, a czym innym uchwała o powołaniu komisji. Tych dwóch spraw nie można mieszać. Taka ustawa, gdyby została uchwalona, w kategoriach norm ogólnych i abstrakcyjnych precyzowałaby, kto może, kto nie może, precyzowałaby tryb zgłaszania kandydatów i tak dalej, i tak dalej.

I w końcu czwarta sprawa, faktycznie najważniejsza. Ja się z obu panami głęboko w kwestii konstytucyjności bądź nie składu komisji nie zgadzam. Ale ponieważ jest tak, że przedmiotem obrad jest tekst uchwały a nie moje wyjaśnienia, to aby nie mnożyć przeszkód oczywiście nie odwołują tego, co powiedziałem, ale będę miał do tego podejście czysto taktyczne, bo ważna jest realizacja w tej czy w innej formie celu i nie będę zapowiadał tu żadnych autopoprawek. Pozwolę sobie tę dwuznaczność zachować, skoro jestem na obecnym etapie rozwoju wydarzeń taktycznie …

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, czy to znaczy, że na samym końcu pan poseł przedstawi autopoprawki?

Żeby nie doszło do sytuacji, że będzie za późno.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Nie, nie na tym etapie. Są różne wątpliwości, ale na tym etapie nie można przesądzić, że to jest sprzeczne z konstytucją, natomiast są wątpliwości, czy nie mogłoby to być ewentualnie sprzeczne z konstytucją. Więc taka opina sformułowana przez służby Kancelarii Sejmu dla celów taktycznych na tym etapie mi wystarczy, a co będzie dalej, zobaczymy.

Poseł Antoni Macierewicz (PiS) – spoza składu Komisji:

Ja mam tylko jedno pytanie do pana posła Ludwika Dorna. Padło tu kilka ciekawych analiz i istotnych zastrzeżeń, nazwijmy to, konstytucyjnych. Przynajmniej trzy grupy dają się łatwo wyodrębnić, ale jedna wydaje się mieć istotne znaczenie, mianowicie ta, która kwestionuje konstytucyjność wyposażenia tej komisji – co wynika z innych zastrzeżeń panów legislatorów i prawników – w uprawnienia śledcze.

Uważam tę inicjatywę za niesłychanie doniosłą w tym zakresie, w jakim mogłaby ona pozwolić wyrazić przez Sejm jednoznaczną opinię o konieczności wiarygodnego zbadania dramatu smoleńskiego. W tym zakresie ta inicjatywa jest niesłychanie istotna. Równocześnie jednak wszyscy tutaj siedzący, zajmujący się polityką i prawem dłużej niż rok, zdają sobie sprawę z tego, iż istnieje bądź intencjonalna, bądź faktyczna praktyka i doświadczenie, iż dokonuje się ruchów pozornych, takich, które mają sprawiać wrażenie, że coś się dzieje, a w istocie u samych narodzin są martwe. Takie niebezpieczeństwo też istnieje.

Dlatego chcę spytać pana posła Dorna, jakie znaczenie ma dla niego wyposażenie tego ciała w uprawnienie śledcze, bo – moim zdaniem – to jest istota problemu? To jest istota sprawy. Posiadanie przez tę komisje uprawnień śledczych jest warunkiem jej skuteczności. Jeżeli nie będzie miała ona uprawnień śledczych, to jest ona bytem pozornym. W związku z tym ze względu na to, żeby uniknąć takiej sytuacji, chcę się tego dowiedzieć.

Ponadto chcę zapytać panów reprezentujących BAS i Biuro Legislacyjne, w jakim zakresie ta kwestia jest możliwa, a w jakim absolutnie ją panowie wykluczają?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jako członkom Komisji Ustawodawczej dosyć trudno każdemu z nas przychodzi w pewnym momencie podejmować decyzję, patrząc zimno tylko i wyłącznie na to, czy dany projekt ustawy czy uchwały sejmowej jest zgodny z konstytucja i obowiązującym nas prawem międzynarodowym, czy też nie jest. Gdzieś tam zawsze w podtekście jest problem celowości podejmowania takiej a nie innej inicjatywy ustawodawczej. To, co mnie zastanowiło w wypowiedziach przedstawicieli BAS i Biura Legislacyjnego… Nie wiem, czy dobrze zrozumiałem, ale państwo mówią, że na tym etapie taki projekt uchwały jest do przyjęcia. Nie widzą państwo niezgodności z polską konstytucją, ale gdyby na podstawie tego projektu uchwały ktoś przygotował projekt ustawy, zwłaszcza z akapitem nr 2, to mówią panowie, że on nie będzie zgodny z konstytucją.

To mi się nie podoba. W związku z tym ja jestem gotowy podnieść rękę za takim projektem uchwały, ale gdyby projektodawcy zrezygnowali na tym etapie z akapitu drugiego. Nie można z góry zakładać i przesądzać, że parlamentarzyści nie będą mogli wejść w skład tej komisji. Ja uznaję mimo wszystko, że w skład takiej komisji śledczej powołanej przez Sejm mogą wchodzić osoby spoza parlamentu. Uważam, że konstytucja tego nie zabrania.

Gdyby jeszcze wnioskodawcy zrezygnowali z drugiego akapitu i specjalnie nie forsowali ostatniego akapitu, w którym próbują zmobilizować, apelować, przymuszać różne podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej, że muszą zgłosić projekt w ciągu trzech miesięcy. Bo przecież tak naprawdę może tego nikt nie wykonać. Prawda? To nie jest obligatoryjne działanie. To jest pewnego rodzaju apel.

Przyznam się szczerze, że wtedy również przynajmniej na tym etapie ja nie mam wątpliwości, że coś jest tu niekonstytucyjne. A tak, idąc śladami wypowiedzi przedstawicieli BAS i Biura Legislacyjnego, jak tylko ktoś w projekcie ustawy wykona zalecenie tej uchwały, to z góry wiadomo, że jest on niekonstytucyjny, zwłaszcza z powodu akapitu drugiego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Witold Pahl (PO):

Szanowni państwo, mamy szczególną sytuację w historii funkcjonowania tej Komisji. Po raz pierwszy pochylamy się nad tego rodzaju problemem. A problem jest, powiedziałbym, wielowymiarowy.

Mamy sytuację, że co do samej treści uchwały, jak powiedział pan poseł Kłopotek, zarzutów co do konstytucyjności postawić nie można, ale w sytuacji, kiedy powstaną skutki tego prawa, czyli ta uchwała będzie realizowana przez Sejm poprzez sporządzenie projektu, w sposób oczywisty ujawnią się nieusuwalne wady konstytucyjne.

Drugi element to jest kwestia skuteczności funkcjonowania takiego organu, który miałby zostać powołany. Brak uprawnień komisji śledczej spowoduje, że ten nowy organ, organ – moim zdaniem – już pozakonstytucyjny, nie wypracuje żadnych potrzebnych dla wyjaśnicienia tego problemu rozwiązań. A więc nie będzie mógł uzyskiwać informacji od prokuratury, nie będzie mógł uzyskiwać informacji z sądu, nie będzie mógł skutecznie wzywać osób, które są zobowiązane do, tak jak w przypadku komisji sejmowej śledczej, udzielania informacji.

Nie zgodzę się – tu już polemika – z tymi twierdzeniami, które mówią, iż w skład takiej komisji nie mogliby wejść posłowie. Po pierwsze, widzę tu bardzo wyraźne naruszenie standardu równości wobec prawa. Takich wątpliwości pojawia się bardzo dużo. Na przykład niedookreśloność pojęcia mówiącego „osoby pozostające w czynnym konflikcie politycznym”. Co to znaczy? Czy ten, kto gwizdał na cmentarzu w trakcie składania wieńców na uroczystości wybuchu powstania warszawskiego to jest ta osoba, która czynnie uczestniczyła w konflikcie politycznym? Ta niedookreśloność, brak precyzji prawa powoduje, że w konsekwencji art. 2 w związku z art. 32 jest naruszony.

Nie zgodzę się również ze stwierdzeniem, że do składu takiej komisji, to jest kolejny wniosek, mogłyby wejść osoby spoza parlamentu. Dlaczego? Mówi o tym systematyka konstytucji, art. 110 ust. 3, który posługuje się tymi samymi pojęciami. Jest to

w opinii Biura Legislacyjnego. A więc to już nie doktryna, ale orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które pozwala wywieść tego rodzaju wniosek z systematyki prawa, a tu prawa najwyższego, najwyższej rangi, czyli konstytucji. Kolejna nieusuwalna wada konstytucyjna.

W związku z tym, czy Komisja Ustawodawcza ma przyzwolić…, a pamiętajmy, że uchwała będzie stanowiła o zakresie prac Sejmu, a więc czy uchwała Komisji Ustawodawczej ma sankcjonować skutek legislacyjny, jakim będzie niekonstytucyjność ewentualnego projektu? Czy my się możemy na to zgodzić? Czy nie powinniśmy zadziałać dzisiaj prewencyjnie?

Co do intencji, to się zgadzamy. Każda inicjatywa, która pomoże w wyjaśnieniu tego wielkiego dramatu, jakim jest katastrofa smoleńska, jest cenna, ale – tak jak powiedział pan marszałek Dorn, a rzadko się z nim zgadzam, nie mieliśmy okazji rozmawiać z panem Macierewiczem – przede wszystkim jest bardzo ważna kwestia skuteczności funkcjonowania tej komisji. Aksjologia. Wynika z tego bardzo wyraźnie, że ta komisja będzie rzeczywiście ciałem martwym, które nie będzie w stanie nic wypracować z uwagi na brak narzędzi. Pomijam wątpliwości konstytucyjne i jednoznaczne ustalenia, które spowodują, że będą one pomocne dla innych konstytucyjnych organów państwa w wyjaśnieniu tej kwestii.

Mamy przed sobą dzisiaj jako Komisja wielkie wyzwanie. Czy zadziałamy prewencyjnie, mając świadomość sytuacji takiej, kiedy pan marszałek nie złożył jednoznacznej deklaracji co do wprowadzenia autopoprawek nawet w takim zakresie, w jakim proponował pan poseł Kłopotek? Czy my możemy dzisiaj sankcjonować oczywistą niekonstytucyjność zapowiedzianego projektu ustawy?

Poseł Antoni Macierewicz (PiS) – spoza składu Komisji:

Chcę podkreślić, że uważałem i uważam nadal, iż najważniejsze jest wyrażenie wspólnej sejmowej woli rozwiązania tej tragedii. I to jest cel nadrzędny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. A więc na koniec oddaję głos przedstawicielowi wnioskodawców. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Padły bardzo konkretne pytania. Odpowiadam panu posłowi Macierewiczowi. Kwestia uprawnień śledczych jest dla mnie bardzo istotna, a czy w ramach hasła, jak nie możesz przeskoczyć, to obejdź, to już inna sprawa. Czy to będą pełne uprawnienia komisji śledczej? Wtedy musiałaby istnieć wola by z tymi, moim zdaniem, do uchylenia zastrzeżeniami ze strony BAS, takiego konwencjonalnego myślenia prawniczego, tak bym to określił, zmierzyć się, czy też taka wola by nie istniała i wszystko poszłoby bardzo w stronę pozakonstytucyjną. Panie pośle Pahl, to znaczy nie nielegalnej. Wiele jest organów władzy, o których konstytucja nie wspomina. Ale to tak na marginesie.

Uczciwie mówiąc, panie pośle Marcierewicz, i tak widać, że to zostanie utrącone już być może na tym etapie, ale nadal obowiązuje zasada: nie możesz przeskoczyć, to spróbuj obejść. Natomiast wypranie tej komisji z jakichkolwiek uprawnień śledczych, nawet w tej wersji słabszej, rzeczywiście podważa sens inicjatywy i wtedy ja nie będę jej w żaden sposób firmował.

Odpowiadam na pytania pana posła Kłopotka. Panie pośle, teraz rozważamy kwestie dopuszczalności konstytucyjnej. Czy z drugim akapitem czy nie, w moim przekonaniu, jak również w przekonaniu BAS i Biura Legislacyjnego przy licznych zastrzeżeniach i pozostawieniu tej zasadniczej niejednoznaczności, która okazuje się obecnie korzystna, rzecz jest dopuszczalna konstytucyjnie. Czy pan poseł warunkuje swój głos, że to jest konstytucyjne, od zapowiedzi czysto politycznej wycofania? Ja powiem tak: nie wykluczam. Jeżeli to przejdzie, zobaczymy jaki będzie układ sił. Natomiast ostatni akapit nie jest dla mnie czymś, o co bym kruszył kopie.

Uważam, że jeżeli, co jest wysoce wątpliwe, projekt trafi pod obrady i zostanie uchwalony, co jest jeszcze bardziej wysoce wątpliwe, to już będzie to tak istotny akt wyrażenia woli politycznej, że czy tam będzie akapit ostatni czy go nie będzie, to wszystko jedno. A w sprawie akapitu drugiego ja jestem gotowy do daleko posuniętej elastyczności.

Jeśli chodzi o wypowiedź pana posła Pahla, to nie będę odpowiadał, bo po prostu pan poseł ma pogląd, że z wielkim zapałem będzie bronił konstytucji przed zamachem ze strony wnioskodawców. I tyle. Ja mam inny pogląd, że żadnego zamachu na ład konstytucyjny nie ma.

Poseł Beata Kempa (SP):

Ja jeszcze do pana posła Pahla, bo pan wywiódł dość ciekawą teorię, która mogłaby wskazywać na to, że posłowie to pępki świata. No nie. Jeżeli pan uważa, że brak posłów w składzie takiego gremium, to jest pogwałcenie zasady równości wobec prawa, to ja się z panem nie zgadzam, bo tak nie jest. Ustawodawca może w tej sytuacji zapisać wszystko. A to, że nie ma posłów w składach różnych gremiów w naszym kraju, nie znaczy, że taki przepis jest niezgodny z prawem. I to jest druga podstawowa sprawa.

Natomiast co do ewentualnej reprezentacji, to zgadzam się, że dobrze byłoby, żeby wszelkie komisje śledcze były merytoryczne a nie polityczne. Już afera hazardowa pokazała, że z ustawą o komisji śledczej generalnie jest duży problem i wszystko zależy od tego, jak to zostanie zapisane, a wszystko jest możliwe, bo jeśli dopuszczałoby się do składu posłów, to można byłoby się pokusić o zupełnie inne zasady niż te, które obowiązują w ramach ustawy o komisji śledczej, którą też można zmienić. Na przykład równa reprezentacja, nie reprezentacja matematyczna, a równa reprezentacja, każdy klub po jednym reprezentancie.

Ja tylko rzucam tego typu propozycję. W związku z tym daleka byłabym, panie pośle Pahl, jeśli chodzi o tę dywagację dotyczącą niekonstytucyjności, a to jest domeną naszej Komisji, że brak posłów jest zapisem niekonstytucyjnym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zgłasza się pan poseł Kłopotek i pan poseł Pahl, ale odnoszę wrażenie, że w tej sprawie zostało bardzo wiele powiedziane, a przedstawiciel wnioskodawców dokonał bardzo jasnego podsumowania.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pan marszałek Dorn w swojej ostatniej wypowiedzi stwierdził, że jest gotowy do daleko posuniętej elastyczności w sprawie drugiego akapitu. Gdyby pan marszałek zechciał, oczywiście ja mogę tylko podpowiadać, pan marszałek musi zdecydować w imieniu wnioskodawców, przejść z treści negatywnej na treść pozytywną, na przykład „Sejm uznaje, że do składu komisji mogłyby być powołane osoby spoza parlamentu”. Kropka. To już jest dla mnie do przyjęcia.

Oprócz tego rezygnacja z ostatniego akapitu, dlatego że stwierdzenie o członkach rodzin wydaje mi się eleganckim zakończeniem tej uchwały, bo im się to należy. Ale, jak mówię, to jest na zasadzie takiej podpowiedzi, reszta należy do wnioskodawców, nie do mnie.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Ad vocem. Tak. To jest akurat dobra formuła w ramach daleko posuniętej elastyczności.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Trzeba to zgłosić jako autopoprawkę.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Panie pośle, ale nie na tym etapie.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Tak. Na tym etapie. Teraz.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Dobrze w związku z tym wnoszę taką autopoprawkę w ramach daleko posuniętej elastyczności.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Sytuacja jest bardzo prosta. Wszystkie wymogi formalne związane z autopoprawką muszą być spełnione. Ja jestem gotów, żeby nie przedłużać sprawy, bo panowie uzyskali pewne porozumienie z panem posłem Kłopotkiem, co pozwoli panu posłowi podjąć taką

a nie inną decyzję. Natomiast jeśli wnioskodawcy chcą formułować poprawki, to dzisiaj tego nie rozstrzygniemy.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Panie pośle Kłopotek, niech pan to potraktuje jako solenne zobowiązanie polityczne. Jak pan wie, jeszcze żadnego solennego zobowiązania politycznego nie złamałem. Niesolennego, to co innego. Autopoprawkę zgłasza się do pani marszałek? Dobrze. Ale jeśli projekt zostanie odrzucony jako niekonstytucyjny, to nie będę się już wygłupiał.

Poseł Witold Pahl (PO):

Krótko. Zarzut dotyczący równości wobec prawa odnosi się przede wszystkim do niedookreślonego pojęcia osób, które są w konflikcie. Więc niemożność określenia, co to są za osoby, powoduje ryzyko naruszenia standardu równości wobec prawa.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przypominam, że kiedy będziemy głosować, to będziemy głosować nad tekstem, który został dostarczony przez Marszałka Sejmu Komisji Ustawodawczej.

Poseł Witold Pahl (PO):

Ja mam pytanie do Biura Legislacyjnego. Czy dzisiaj możemy, przepraszam panie przewodniczący, nie chcę wchodzić w pana kompetencje, ale cenimy wszyscy swój czas, czy na tym etapie może być zgłoszona autopoprawka, czy ona nie powinna być zgłoszona do pani marszałek? Czy Komisja może dzisiaj głosować?

Legislator Przemysław Sadłoń:

W tej chwili nie ma formalnej możliwości zgłoszenia autopoprawki, a wypowiedź pana marszałka należy traktować jedynie jako deklarację i ewentualną zapowiedź.

Natomiast autopoprawka powinna odpowiadać takim wymogom co do zasady, jak składany projekt, który państwo wcześniej wnieśli do pani marszałek, a więc powinna być wniesiona na piśmie wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A więc sytuacja wygląda w ten sposób, że pan marszałek może w tej chwili złożyć wniosek o niegłosowanie projektu w dniu dzisiejszym celem złożenia autopoprawki. A jeśli takiego wniosku nie składa, to przystępujemy do głosowania, nad tym projektem, który został Komisji doręczony przez panią marszałek. Te wszystkie sugestie, te rozmowy wnioskodawcy zgodnie ze swoim sumieniem uwzględnią lub nie.

Poseł Ludwik Dorn (SP) – spoza składu Komisji:

Zgłaszam wniosek o niegłosowanie dzisiaj nad projektem uchwały, gdyż chcę zgłosić poprawki ustalone w trybie jawnym z panem posłem Kłopotkiem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo panu posłowi. Przechodzimy do rozpatrzenia ostatniego punktu porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny. Jest z nami pan poseł Tadeusz Woźniak, przedstawiciel wnioskodawców.

Proszę o krótkie przedstawienie projektu, ze szczególnym uwzględnieniem pana stosunku do uwag Biur Analiz Sejmowych.

Poseł Tadeusz Woźniak (SP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, w dniu 15 maja br. grupa posłów Solidarnej Polski wniosła do Sejmu projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny. W dniu 22 maja Biuro Legislacyjne wydało wstępną opinię legislacyjną do wyżej wymienionego projektu opracowaną przez starszego specjalistę do spraw legislacji pana Roberta Durlika. Jest jeszcze jedna opinia, ale do tamtej odniosę się w dalszej części mojego wystąpienia.

Z opinii pana Roberta Durlika wynika, że „dołączone do projektu ustawy uzasadnienie spełnia wymogi, o których mowa w art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu”. Powołując się na art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu, legislator stwierdza, że uzasadnienie powinno zawierać wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach, nie przywołując jednak treści zawartych w drugim zdaniu, któ-

re jednoznacznie stwierdza: „W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach".

Legislator wskazuje potrzebę przedłożenia projektu …

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, że przerywam, ale mam taką organizacyjną uwagę. Do głosowania opinii o konstytucyjności projektu potrzebne jest kworum nie takie zwykłe. Potrzebna jest obecność minimum 15 posłów, więc jeśli teraz ktoś opuści salę, to tego kworum nie będzie. Proszę kontynuować.

Poseł Tadeusz Woźniak (SP) – spoza składu Komisji:

Legislator wskazuje potrzebę przedłożenia projektu ustawy do konsultacji Sądowi Najwyższemu, Prokuratorowi Generalnemu, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych i Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. „Przedłożony projekt budzi wątpliwości Biura Legislacyjnego w zakresie uszczuplenia ustawą konstytucyjnie ukształtowanych kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, bowiem nie ulega wątpliwości, że ochrona praw rodziny, obok innych praw gwarantowanych konstytucją, jest przedmiotem zainteresowania tego podmiotu".

Wobec wątpliwości Biura Legislacyjnego w tym zakresie należy stwierdzić, że są one bezzasadne, gdyż w art. 14 ust. 2 wnioskodawcy przewidują nieuszczuplanie prerogatyw Rzecznika Praw Obywatelskich a współdziałanie Rzecznika Praw Rodziny z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka oraz innymi organami i instytucjami mającymi na celu ochronę praw mających wpływ na kondycję rodziny, w tym z ośrodkami pomocy społecznej, powiatowymi ośrodkami pomocy rodzinie, regionalnymi ośrodkami polityki społecznej i innymi.

W projektowanych zmianach w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich proponuje się jedynie zmianę w art. 1, gdzie po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu: "W sprawach rodzin Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Rodziny", a w art. 9, którego dotychczasowe brzmienie już uwzględnia podjęcie czynności przez Rzecznika Praw Obywatelskich na wniosek obywateli lub ich organizacji, organów samorządowych i Rzecznika Praw Dziecka, proponuje się jedynie rozszerzenie katalogu podmiotów mogących kierować wnioski do Rzecznika Praw Obywatelskich przez dodanie Rzecznika Praw Rodziny.

W niczym nie umniejsza to możliwości podejmowania czynności przez Rzecznika Praw Obywatelskich z własnej inicjatywy w każdej sprawie. Nie ma więc mowy o jakiejkolwiek rywalizacji kompetencyjnej, a jedynie o współpracy. Nie może też być mowy o uszczupleniu kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, które pozostają nie zmienione.

Najważniejsze jest jednak to, że przedmiotem zainteresowania i podmiotem działania Rzecznika Praw Rodziny byłaby wyłącznie rodzina w związku z szerokim spektrum spraw z nią związanych, która w art. 18 i art. 71 Konstytucji RP znajduje swoje szczególne miejsce. Należy jednak podkreślić, że art. 47 oraz art. 53 ust. 3 i inne artykuły konstytucji odnoszą się także bezpośrednio lub pośrednio do spraw rodziny i jej praw.

Tymczasem na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich figurują różne zakładki, w tym na przykład „Równe traktowanie", „Przeciw nienawiści i rasizmowi" i inne, ale nie ma tam zakładki o prawach rodziny i o przestrzeganiu tych praw. Po wpisaniu w wyszukiwarce frazy „prawa rodzinne" okazuje się, że fraza taka na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich w ogóle nie występuje. Przy wpisaniu frazy „prawo rodziny" okazało się, że występuje ona jeden raz i wyświetlił się tylko tytuł: „Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do ministra pracy i polityki społecznej w sprawie problemów występujących przy ustaleniu dochodu warunkującego prawo do świadczeń rodzinnych" z 2 marca 2011 r.

Należy też podkreślić, że w strukturze organizacyjnej biura Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma zespołu ani wydziału, który zajmowałby się problematyką rodzinną w sposób komplementarny. Zespół prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz Zespół prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych nie wyczerpują potrzeby zainte-

resowania i działalności prewencyjnej, diagnostycznej, kontrolnej i kreującej wyspecjalizowanego organu w sprawach stricte rodziny i jej praw.

Należy też wskazać, że prawa niektórych grup obywateli są przez Rzecznika Praw Obywatelskich potraktowane w sposób wyjątkowy. I tak na przykład w strukturze organizacyjnej biura Rzecznika Praw Obywatelskich znajdujemy: Zespół prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta, Zespół praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych oraz Zespół administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców. Świadczy to niezbicie, że należy wspomóc działania państwa polskiego i jego wyspecjalizowanych organów, szczególnie w sprawach tworzenia i respektowania praw rodziny jako instytucji, a nie tylko indywidualnego obywatela będącego członkiem tej wyjątkowej wspólnoty. Taką instytucją byłby z pewnością Rzecznik Praw Rodziny, który zajmowałby się także rodziną jako podmiotem zbiorowym, a nie tylko indywidualnymi przypadkami łamania prawa i ograniczania swobód oraz wolności poszczególnego obywatela. Należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym funkcjonują liczne przypadki rzeczników praw różnych grup społecznych oraz wolności zawodowych.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Panie pośle, to wszystko wiemy. Nas interesuje kwestia zarzutów konstytucyjnych.

Poseł Tadeusz Woźniak (SP) – spoza składu Komisji:

O tym mówię. Są zarzuty konstytucyjne, a przecież istnieją takie podmioty.

Uznając, że przedłożony projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny nie stoi w sprzeczności z konstytucją, a jego przepisy nie odbiegają od przywołanych innych rzeczników i projektów dopuszczonych do dalszej legislacji, zwracam się do Wysokiej Komisji o nie skorzystanie z możliwości zawartej w art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu i niezaopiniowanie przedłożonego projektu jako niedopuszczalny. Proszę, aby Wysoka Komisja pozwoliła na dalsze procedowanie naszego projektu ustawy.

Naczelnik w BAS Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, opinię w tej sprawie sporządził pan prof. Andrzej Szmyt, ekspert Biura Analiz Sejmowych, i obok uwag o charakterze legislacyjnym, które pan profesor puentuje w taki sposób, iż one w gruncie rzeczy, jakkolwiek rodzą pewne wątpliwości konstytucyjne, to są usuwalne w toku dalszego procesu legislacyjnego, dostrzega jednak przeszkodę zasadniczą. Mianowicie, wyraża pogląd, iż powoływany organ wkroczy w domenę, która konstytucyjnie zastrzeżona jest dla Rzecznika Praw Człowieka i Rzecznika Praw Dziecka.

Odnosząc się do tego, co pan poseł powiedział, trzeba stwierdzić, że na tę ocenę nie wpływa fakt, że w projekcie ustawy zawarta jest deklaracja, iż Rzecznik Praw Rodziny będzie współpracował z Rzecznikiem Praw Dziecka, natomiast kompetencje, które mają mu przysługiwać, są kompetencjami przysługującymi według konstytucji rzecznikowi Praw Człowieka i Rzecznikowi Praw Dziecka.

Na zakończenie należy powiedzieć, że pan prof. Szmyt prezentuje konsekwentne stanowisko. Parę tygodni temu Komisja opiniowała projekt ustawy w sprawie powołania Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Wtedy w dyskusji pojawiały się podobne argumenty, że w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich ta kwestia jest zbyt mało dostrzegana i wymaga regulacji ustawowej. Pan profesor przedstawił analogiczne do dzisiejszego stanowisko.

Legislator Robert Durlik:

Podtrzymuję treść naszej opinii przedstawionej na piśmie. Nawiązując do tego, co powiedział pan Odrowąż-Sypniewski, chcę przypomnieć, że 28 czerwca Komisja zaopiniowała projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Wtedy odbyła się taka sama dyskusja i Komisja uznała projekt za niedopuszczalny. Dyskusja dotyczyła właśnie zgodności tego projektu z art. 208 i art. 72 Konstytucji, czyli wkroczenia w kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Ten druk jest nierozpatrywany przez Wysoką Izbę. Nie może być tak, że część projektów jest niedopuszczalna i nierozpatrywana, a część rozpatrywana. Jest przygotowywany

kolejny projekt o Rzeczniku Praw Podatkowych. Przypominam, jak powstał Rzecznik Praw Dziecka, a dziecko jest częścią rodziny. Powstała instytucja Rzecznika Praw Dziecka. Jest Rzecznik Praw Pacjenta.

Poseł Renata Butryn (PO):

Chcę nawiązać do mojej wypowiedzi na posiedzeniu, na którym opiniowaliśmy projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Podtrzymuję swoje stanowisko, że jest tylko mnożenie bytów, które niczemu nie służą. Pamiętajmy o tym, że Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka ma umocowanie konstytucyjne.

I jeszcze jedna sprawa. Chcę nawiązać do wczorajszej rozmowy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, który uczestniczył w posiedzeniu Komisji Obrony Narodowej. Poprosiłam o listę propozycji różnych rzeczników z ostatnich lat. Jest to lista ponad stu takich propozycji. Najbardziej kuriozalna propozycja, o czym rozmawiałam z panią prof. Ireną Lipowicz, to Rzecznik do Spraw Absolwenta. Tu w ogóle nie można określić kompetencji.

Pani rzecznik zwraca się wręcz do posłów z prośbą, oczywiście pośrednio, aby nie mnożyć tych bytów, bo to tylko kosztuje, a nic nie wnosi, jeśli chodzi o zabezpieczenie prawne, obywatelskie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi?

Poseł Witold Pahl (PO):

Zarzuty co do konstytucyjności w tym przypadku są dosyć poważne. Natomiast decyzja Prezydium Sejmu rozwiązuje temat. Zarzuty co do nieusuwalności na tym etapie są bardzo poważne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rodziny?

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt dopuszczalny przy braku głosów za, 8 głosach przeciwnych i 6 wstrzymujących się.

Przepraszam, ale ponieważ oddanych głosów jest tylko 14, proszę o przeliczenie kworum.

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Obecnych jest 18 posłów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Interpretacja Biura Analiz Sejmowych była taka, że kworum dotyczy obecnych na sali. A więc na sali mamy 18 osób. A wynik głosowania to: brak głosów za, 8 głosów przeciwnych i 6 wstrzymujących się.

Stwierdzam, że propozycja odrzucenia projektu nie uzyskała wymaganej większości. Komisja uznała projekt za dopuszczalny.

Zamykam posiedzenie Komisji.